



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

MW/PR

Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

Procès-verbal de la réunion du 11 novembre 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 14 (N°30), 15 (N°31), 20 (N°32) et 21 septembre 2010 (N°33), du 5 octobre 2010 (N°35)
2. 5858 Projet de loi portant modification de:
 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003
 - Désignation d'un Rapporteur
 - Nouvelle présentation du projet de loi
 - Examen des avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Claude Adam (en rempl. de M. Camille Gira), M. Fernand Diederich, M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Gilles Roth, M. Jean-Paul Schaaf, M. Raymond Weydert

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Christiane Loutsch-Jemming, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Paul Helming

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal sont approuvés unanimement.

2. Projet de loi n°5858

- Désignation d'un Rapporteur

La Commission désigne comme Rapporteur M. Gilles Roth.

- Nouvelle présentation du projet de loi et examen des avis du Conseil d'Etat

Monsieur le Rapporteur précise qu'il s'agit de la présentation du document parlementaire 5858², dont il ressort de l'exposé des motifs qu'il s'inscrit « dans la suite du projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 (doc. parl. No 5859) et du projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (doc. parl. No 5858) ainsi qu'aux propositions du Conseil d'Etat formulées dans ses avis relatifs aux deux projets précités ». Le texte se base sur le projet de loi n° 5858 et y intègre les dispositions relatives aux élections communales initialement contenues dans le document parlementaire 5859. Il suit donc le Conseil d'Etat qui avait recommandé dans son avis du 25 novembre 2008 sur le texte initial (doc. parl. 5858¹) « de maintenir une séparation stricte entre les matières de la loi communale, d'un côté, et la loi électorale, de l'autre, tout en insistant à ce que ces deux lois restent compatibles l'une avec l'autre » (cf. doc. parl. 5858³).

Le texte amendé (doc. parl. 5858²) met l'accent sur les quatre points suivants :

- 1) la liste des incompatibilités, faisant l'objet d'un choix politique et remontant à la déclaration gouvernementale de 2009 qui indique que « le Gouvernement élaborera un catalogue minimaliste et exhaustif des incompatibilités entre les mandats locaux (conseiller communal, échevin et bourgmestre) et les différents postes d'agent public. A défaut le projet de loi élaboré par le Gouvernement précédent prévoyant l'abolition des incompatibilités sera maintenu. ». La liste retenue suit le principe selon lequel la capacité est la règle et l'incapacité l'exception.
- 2) Le deuxième point concerne la participation des résidents non-communautaires aux élections communales (droit de vote actif et passif).
- 3) Il en résulte l'abolition de l'interdiction pour des étrangers de faire partie d'un organe exécutif d'une commune.
- 4) Une série de modifications techniques sont apportées à la procédure électorale sur base des expériences faites dans le passé.

Monsieur le Rapporteur rend attentif au nouvel article 4*bis*, à lire avec le nouvel article 5*ter* de la loi communale modifiée. Ces dispositions concernent la détermination du nombre des membres du conseil communal d'une commune. Ce nombre est déterminé sur base du nombre des habitants d'une commune. Le Conseil d'Etat propose « d'abandonner les instruments de comptage traditionnels pour les remplacer par un instrument nouveau, fiable, dont les données sont actualisées régulièrement, à savoir les registres national et communaux des personnes physiques » (projets de loi n^{os} 5950 et 5949).

Un autre point à discuter est celui de la date d'entrée en fonctions du nouveau conseil communal. L'article 5*bis* nouveau nécessite d'être clarifié. Il dispose que :

« **Art. 5bis.** Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs de la commune, le tout dans la forme et de la manière déterminées par la loi électorale.

Le conseil communal est installé et entre en fonctions dès que les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins, tels que présentés par la majorité des nouveaux élus au conseil communal, ont été opérées.

Les fonctions du conseil communal sortant suite à des élections ordinaires cessent au moment de l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal. Elles ne peuvent en aucun cas se prolonger au-delà du 31 décembre suivant les élections communales ordinaires par lesquelles il est procédé au renouvellement intégral de tous les conseils communaux. ».

L'article 5bis initial du projet de loi avait prévu la constitution d'une assemblée des élus pour désigner parmi ses membres les candidats pour le collège échevinal.

Dans son avis du 25 novembre 2008, le Conseil d'Etat s'était formellement opposé à une telle assemblée. Tout en approuvant l'effort des auteurs du projet de loi de « démocratiser le processus de désignation de l'exécutif communal conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale », il ne pouvait toutefois pas les suivre dans leur démarche.

Selon le Conseil d'Etat, en « prévoyant que l'installation du conseil communal n'a lieu qu'après la nomination du collège échevinal, le projet se trouve en porte-à-faux à l'égard des dispositions constitutionnelles pertinentes ». Il a rappelé la primauté du conseil communal « comme unique organe élu directement par les habitants de la commune », consacrée par l'article 107(2) de la Constitution. Le paragraphe 4 de l'article 107 « consacre cette légitimité en prévoyant que « les membres du collège des bourgmestre et échevins » « doivent être choisis parmi les conseillers communaux » ». L'assemblée des élus prévue par le projet de loi initial ne constituait pas un conseil communal en conformité avec les termes de la Constitution.

Dans son avis complémentaire du 26 octobre 2010, le Conseil d'Etat renvoie à ses réflexions antérieures. Par ailleurs, il a une lecture différente que les auteurs du texte en ce qui concerne l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal. Pour les auteurs du projet de loi, il appartient au collège échevinal en fonctions d'assurer la gestion des affaires journalières de la commune, si le nouveau conseil communal n'est pas encore installé au 1^{er} janvier qui suit les élections ordinaires. Le commentaire de l'article 5bis indique que le conseil communal sortant « cesse ses fonctions à partir du moment où le nouveau conseil communal est installé. En aucun cas il ne saurait exercer ses fonctions après le 31 décembre de l'année des élections ordinaires. ». Le Conseil d'Etat propose par contre d'ajouter à l'alinéa 3 de l'article 5bis le texte suivant : « A partir du 1er janvier, le conseil communal limite ses activités à la gestion des affaires journalières. ».

L'article 11ter est relatif aux incompatibilités ; il revient au texte antérieur à l'article 194 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 en l'adaptant. Le point 6. de l'article 11ter (1), suivant lequel les membres des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ainsi que de leurs parquets ne peuvent faire partie d'un conseil communal, est ajouté à la liste des incompatibilités telles qu'énumérées par l'article 194 de la loi électorale modifiée ; ces dispositions proviennent de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire respectivement de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Au paragraphe (2), point 1. du même article, concernant l'incompatibilité de faire partie du conseil communal d'une commune déterminée, est ajouté le cas de toute personne qui reçoit une rémunération, fixe ou variable, « de toute autre personne morale de droit public ou de

droit privé dans laquelle la commune est associée ». Il convient de souligner dans le rapport de la Commission que la rémunération est à comprendre au sens du droit du travail. Il s'agit donc de la contrepartie d'une prestation, les jetons de présence étant exclus.

Le point 2. du second paragraphe du même article, concernant l'incompatibilité, de faire partie du conseil communal d'une commune déterminée, des personnes intervenant dans l'enseignement et l'encadrement des élèves dans l'enseignement fondamental de la commune, nécessité d'être précisé.

L'article 44 de la loi communale modifiée (article I., 16) du projet de loi 5858²) innove en ce que les échevins prêteront désormais serment entre les mains du ministre de l'Intérieur ou devant son délégué. Le commentaire des articles précise que cette innovation se justifie « par le fait que le collège des bourgmestre et échevins agit comme organe de l'Etat dans l'exercice de certaines missions publiques lui confiées expressément par la loi.

En outre, le deuxième alinéa de l'actuel article 44 de la loi communale modifiée est supprimé, de même que le dernier alinéa de l'actuel article 6. Ainsi, chaque conseiller communal et chaque échevin devra désormais prêter serment à chaque fois qu'un nouveau conseil communal entre en fonctions suite à des élections. Suivant le commentaire de l'article I., points 6) et 16), l'avantage consiste « dans le fait de connaître avec précision et certitude le début de chaque mandat individuel et, par conséquent, la date de l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal » et « dans le fait de connaître avec précision et certitude le début de chaque mandat individuel et, par conséquent, la date de l'entrée en fonctions du nouveau collège des bourgmestre et échevins ».

L'article 192 de la loi électorale modifiée est modifié dans le sens d'élargir le droit de vote passif pour les élections communales aux ressortissants non communautaires. La question de la langue parlée par les élus se pose alors. Le deuxième alinéa de l'article 192 dispose que les ressortissants étrangers doivent avoir résidé sur le territoire luxembourgeois pendant cinq années au moment du dépôt de la candidature. Il conviendra de préciser au rapport de la Commission que la durée de résidence s'entend comme durée de cinq années consécutives.

La déclaration à produire par le ressortissant étranger précisant qu'il est éligible au titre de l'article 192, alinéa 3, 1°, b) donne lieu à discussion, de même que la résidence habituelle dans le contexte du certificat à produire pour documenter la durée de résidence au Luxembourg.

L'article 196 de la loi électorale modifiée est complété pour tenir compte du partenariat déclaré (article II., 10)). En vertu de l'alinéa premier de l'article 196 modifié, les membres du conseil communal ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou vivre en partenariat en vertu d'une déclaration ad hoc.

L'avant-dernier alinéa dispose qu'une alliance ou un partenariat survenu ultérieurement entre les membres du conseil n'emporte pas révocation de leur mandat.

Il faudra préciser au rapport que le terme « alliance » inclut ici également le mariage. La Commission estime nécessaire de réexaminer ultérieurement cette disposition, puisque, du point de vue politique, une situation où un couple est membre du conseil communal s'avère difficile à gérer.

L'article 271 de la loi électorale modifiée, concernant le vote par correspondance, est adapté « au fait que le monopole de la poste pour effectuer le transfert de courrier va disparaître », comme l'indique le commentaire des articles du projet de loi 5858².

La Commission procédera à l'examen détaillé des articles au cours des prochaines réunions.

Luxembourg, le 3 mars 2011

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes